



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER Nº 674/2010/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00407.003431/2010-35

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: CARÁTER OPINATIVO DA ATIVIDADE DE CONSULTORIA E
ASSESSORAMENTO JURÍDICO

PARECERES EXPEDIDOS PELAS UNIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DA AGU E ÓRGÃOS VINCULADOS. CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO. ILEGALIDADE DA ALÍNEA "E", DO ART. 4º, DA PORTARIA CONJUNTA SRH/SOF/MP Nº 2/10. INTELIGÊNCIA DA LC 73/93.

I – Nos termos dos arts. 11 e 18 da LC 73/93, os pareceres expedidos pela AGU e órgãos vinculados, em regra, não tem caráter vinculante para a Administração, salvo nos casos em que aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, nos termos do art. 40 da LC 73/93.

II – A alínea "e", do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, que determina que o pagamento de dívidas de exercícios anteriores deve ser precedido de "autorização" do órgão de assessoramento jurídico respectivo, é ilegal, devendo os pareceres exarados nos feitos respectivos ser considerados meramente opinativos.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

- 1 -

1. Trata-se de solicitação de uniformização de entendimento formulada pela Procuradoria-Geral Federal – PGF acerca da interpretação do art. 4º, alínea "e", da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, que elenca a "devida autorização da área



jurídica” como requisito para o pagamento de dívidas relativas a exercícios anteriores.

2. Conforme parecer da PGF nº 131/PGF/RMP/2010, com o objetivo de regular o pagamento de dívidas de exercícios encerrados, previsto no art. 22 do Decreto nº 93.872/86¹, foi expedida no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG a Portaria Conjunta SRH/SFO/MP nº 2/10, que assim dispõe em seu art. 4º, *verbis*:

Portaria Conjunta SRH/SOF nº 2/2010.

Art. 4º Os pagamentos de despesas de exercícios anteriores serão precedidos de processos administrativos, devendo constar:

- a) requerimento do interessado, no caso de concessões de vantagens pecuniárias a pedido;
- b) cópia dos documentos comprobatórios que ampararam a concessão da vantagem;
- c) planilha de cálculo individualizada;
- d) fichas financeiras relativas ao período devido;
- e) parecer e devida autorização da área jurídica do órgão ou entidade a que pertence o servidor; e
- f) nota técnica conclusiva, exarada pela área de recursos humanos dos órgãos setoriais e seccionais do SIPEC.

3. Percebe-se, portanto, que referido dispositivo regulamentar elenca como requisito para os pagamentos em questão a “*devida autorização da área jurídica do órgão ou entidade a que pertence o servidor*”, requisito inexistente na revogada Portaria Conjunta nº 1/2008, que aludia a “*nota técnica quanto ao embasamento legal*”, veja-se:

¹ Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitadas a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.



Portaria Conjunta nº 1/2008

Art. 4º Os pagamentos de despesas de exercícios anteriores serão precedidos de processos administrativos, devendo constar:

- a) requerimento do interessado no caso de concessões de vantagens pecuniárias a pedido;
- b) cópia dos documentos comprobatórios que ampararam a concessão da vantagem;
- c) planilha de cálculo individualizada;
- d) fichas financeiras relativas ao período devido;
- e) nota técnica quanto ao embasamento legal; e
- f) resumo contábil no formato do Demonstrativo das Despesas com Pessoal - DDP do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

4. Sobre o tema, assevera a PGF, em síntese, que *"a competência deferida às assessorias jurídicas é de órgão de staff, ou seja, não cabe àquelas o poder decisório, típico dos atos administrativos a serem exarados pelas Autoridade de linha executiva"*, conforme determinam os arts. 11 e 18 da LC 73/93 e, ainda, o art. 37 da Medida Provisória nº 2.229-43/01².

5. Destaca, ainda, a doutrina de Diógenes Gasparini, que corrobora o caráter meramente opinativo dos pareceres das assessorias jurídicas, afirmando, ainda, que os pareceres da AGU só se tornam vinculantes para a Administração Pública Federal quando aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, nos termos do art. 40 da LC 73/93.

6. Sugere, por fim, caso sejam encampadas suas conclusões, sejam cientificadas as Secretarias de Recursos Humanos e de Orçamento Federal, do MPOG, para revogação da referida alínea "e", do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, *"conferindo-lhe nova redação para que a atividade jurídica seja expressamente constante como opinativa"*.

² Art. 37. São atribuições dos titulares do cargo de Procurador Federal:

(...)

II - as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à União, em suas referidas atividades descentralizadas, assim como às autarquias e às fundações federais;

(...)

IV - a atividade de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados.



7. Brevemente relatados os autos, manifesto-me.

- II -

8. As conclusões da PGF no PARECER nº 131/PGF/RMP/2010, a meu juízo, não merecem reparo. De fato, as competências, tanto da Secretaria de Orçamento Federal, quanto da Secretaria de Recursos Humanos, ambas do MPOG, descritas no Decreto nº 7.063/10³, cingem-se à regulamentação dos dispositivos legais em vigor, sendo vedado a referidas unidades administrativas inovar no ordenamento jurídico. Nesse sentido, tendo em vista a inexistência de determinação legal no sentido de exigir a "autorização" dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico da Administração Pública Federal para o pagamento de dívidas referentes a exercícios anteriores, referidas unidades administrativas não poderiam deferir tal competência àqueles, por meio de ato infralegal.

9. Não devemos deixar de ressaltar que, conforme bem salientado pela PGF no mencionado opinativo, as competências da AGU e seus órgãos vinculados encontram-se elencadas na Lei Complementar nº 73/93, da qual se extrai com clareza competir a referidos órgãos assessorar e assistir as autoridades administrativas, autoridades estas que detém o poder decisório, veja-se:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

(...)

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11

³ Art. 17. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;

(...)

Art. 35. À Secretaria de Recursos Humanos compete:

I - exercer, como Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas;



desta lei complementar.

10. Com efeito, é cediço que compete aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico da União, suas autarquias e fundações públicas, desde que não exista disposição legal em contrário, apenas apontar ao gestor público a forma legal por meio da qual pode ser atingida a finalidade pública perseguida, não lhes cabendo, portanto, adentrar o mérito de questões administrativas.

11. Conclui-se, portanto, que, não obstante louvável a preocupação da Secretaria de Recursos Humanos e da Secretaria de Orçamento Federal, ambas do MPOG, em preservar a legalidade nos processos referentes ao pagamento de dívidas de exercícios anteriores, incluindo nos mesmos a atuação das consultorias jurídicas da União, de suas autarquias e fundações, estas não detém a competência legal de "autorizar" o pagamento de dívidas de exercícios anteriores, devendo a alínea "e", do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10 ser interpretada de forma a exigir a prolação de pareceres de caráter meramente opinativo nos feitos em apreço pelos citados órgãos jurídicos.


12. Não obstante, apesar de, s.m.j., ser possível a resolução da questão ora em tratamento por meio da via interpretativa ora proposta, entendo recomendável seja sugerido às unidades respectivas do MPOG que alterem a redação de referida alínea "e", do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, espancando-se, assim, quaisquer dúvidas acerca do caráter meramente opinativo dos pareceres proferidos pelas unidades da AGU e órgãos vinculados nos feitos referentes ao pagamento de dívidas referentes a exercícios anteriores.

13. De todo o exposto, sugiro seja cientificado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão acerca das conclusões alcançadas no presente parecer, com a sugestão de alteração da alínea "e", do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, devendo, enquanto não levada a efeito referida alteração, ser referido dispositivo regulamentar interpretado de forma a exigir a prolação, pelos referidos órgãos jurídicos, de pareceres de caráter meramente opinativo nos feitos referentes ao pagamento de dívidas referentes a exercícios anteriores.



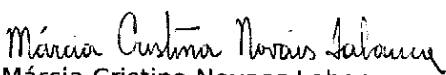
À consideração superior.

Brasília, 20 de julho de 2010.


Rafael Figueiredo Bulgêncio
Advogado da União

1. De acordo.
2. Ao Diretor do DECOR/CGU/AGU.

Brasília, 08 de setembro de 2010.


Márcia Cristina Novaes Labanca
Advogada da União
Coordenadora-Geral do DECOR/CGU/AGU

1. De acordo.
2. À consideração do Consultor-Geral da União.

Brasília, 10 de setembro de 2010.


Sérgio Eduardo de Freitas Tapety
Consultor da União
Diretor do DECOR/CGU/AGU